

## **АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНОСТРАННЫХ ГРАЖДАН И ЛИЦ БЕЗ ГРАЖДАНСТВА К АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В КОНТЕКСТЕ УГРОЗ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ**

**З.Н. Столярова, П.А. Колпаков**

Академия управления МВД России, г. Москва

DOI: 10.26456/vtpravo/2020.3.049

В статье рассматриваются особенности сбора доказательной базы при выявлении нарушений правил въезда и режима пребывания (проживания) иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации как одна из угроз национальной безопасности. Анализируются наиболее актуальные вопросы, связанные с выявлением доказательств совершения иностранцами административных правонарушений в сфере миграции.

***Ключевые слова:** административная ответственность, административные правоотношения, производство по делу об административном правонарушении, национальная безопасность, иностранный гражданин и лицо без гражданства, органы внутренних дел.*

Современные тенденции выстраивания международных отношений для России сопряжены с различными процессами: одни процессы, инициируемые рядом государств, чьи политические режимы склонны усматривать в укреплении Российской Федерации исключительно потенциал будущих угроз, нацелены на её изоляцию, другие – имеют вектор интенсификации вовлечения нашего государства в разнообразные межгосударственные образования, объединения и союзы. Современная Россия активно вовлечена в объединительные процессы, преследующие своей целью получение благоприятных условий развития для взаимодействующих сторон.

Очевидно, что интенсивность интеграции государств коррелирует с численностью граждан, вовлеченных в миграционные процессы. Внешняя миграция, представляя собой территориальные перемещения населения между разными странами, становится фундаментом гармоничного развития, результатом положительного взаимодействия сторон, как, например, культурный обмен, наполнение рынка труда рабочей силой в различных отраслях, где наблюдается ее недостаток, и т. д.

Значительные перспективы деятельности России на международной арене связываются с её взаимодействием с государствами-партнерами в формате Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС). Данная международная организация учреждена Договором о Евразийском экономическом союзе. Целью её функционирования определены проведение странами-участницами союза скоординированной экономической политики и создание единого экономического пространства, ключевой характеристикой которого является свободное движение товаров, услуг, капиталов и рабочей силы [3]. В настоящее время государствами-членами ЕАЭС являются: Республика Армения, Республика Беларусь, Республика Казахстан, Киргизская Республика и Российская Федерация [7].

Реализуя миграционную политику соответственно договору и продекларированной цели формирования единого экономического пространства, Российская Федерация представляет прибывающим в целях осуществления трудовой деятельности иностранным гражданам государств-членов ЕАЭС значительные преимущества в части обеспечения режима их пребывания на территории нашего государства. Следует подчеркнуть, что рассматриваемой категории иностранных граждан, так называемым «трудовым мигрантам» из стран ЕАЭС, не требуется оформления специальных разрешительно-визовых документов для законного пребывания (проживания) в России. Другими словами, трудовым мигрантам из стран ЕАЭС не требуется ни виз для осуществления въезда, ни разрешения на работу или патента для осуществления трудовой деятельности.

В соответствии со ст. 97 Договора о ЕАЭС государства-члены не устанавливают и не применяют ограничения национального законодательства в целях защиты национального рынка

труда (за исключением сфер экономики, характеризующихся стратегической важностью и сопряженностью с государственной безопасностью). Граждане государств-членов ЕАЭС, прибывшие в целях осуществления трудовой деятельности или трудоустройства на территорию другого государства союза, а также члены их семей освобождаются от обязанности регистрации (постановки на учёт) в течение 30 суток с даты въезда. Срок временного пребывания трудовых мигрантов (ЕАЭС) и членов их семей определяется сроком действия трудового или гражданско-правового договора, заключенного с работодателем или заказчиком работ (услуг) [3].

Внешнеполитический вектор, направленный на усиление связей сотрудничества со странами ближнего зарубежья, сложившийся, в том числе, ввиду наличия исторического опыта взаимной интеграции союзных республик СССР, также определил наличие в России привилегий для трудовых мигрантов из Абхазии, Азербайджана, Молдовы, Таджикистана, Узбекистана и Украины и т. д. Так, в соответствии с ч. 1 ст. 13.3 Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ работодатели или заказчики услуг (работ) имеют право привлекать к трудовой деятельности законно находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (далее – ИГ и ЛБГ), прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и достигших возраста восемнадцати лет, при наличии у каждого такого ИГ и ЛБГ патента [2].

Получить патент может только та категория ИГ и ЛБГ, которая прибывает на территорию Российской Федерации в безвизовом порядке. Перечень государств, чьи граждане могут осуществлять трудовую деятельность на территории российского государства в обозначенном режиме, сопряженном с получением патента, определяется совокупностью действующих международных соглашений, заключенных Российской Федерацией.

Особенности миграционного режима в Российской Федерации, в частности существование преференций для ИГ и ЛБГ государств ближнего зарубежья, а также условия и относительно высокий уровень оплаты труда, определили интенсивность миграционного потока в Россию из стран Содружества Независимых Государств (далее – СНГ).

Статистические данные по миграционным потокам свидетельствуют о том, что подавляющее большинство ИГ и ЛБГ, прибывающих в Российскую Федерацию, являются гражданами государств, входящих в СНГ. Так, например, в 2019 г. на территорию российского государства прибыло 19 518 304 ИГ и ЛБГ, большинство из которых, безусловно, являются гражданами государств-участников СНГ [6].

Внешняя миграция иностранных граждан из ближнего зарубежья в Россию сопряжена не только с получением дополнительных возможностей развития экономики, демографии и достижения иных целей современной миграционной политики, но и с формированием вызовов государственной безопасности и общественному порядку:

1. Угрозы незаконной миграции, сопряженные со сложностью контроля за перемещением и фактической деятельностью ИГ и ЛБГ, нарушивших режим въезда и пребывания в России, выражающиеся, например, в усложнении процесса идентификации мигрантов, причастных к совершению противоправных действий на территории России.

2. Инфильтрация и распространение идей межэтнического экстремизма, имеющих распространение на территории стран ближнего зарубежья. Базовой основой таковых идей является исторический аспект межнациональных отношений, сопряженных с вооруженными конфликтами, среди которых: Карабахский конфликт (период открытой межнациональной конфронтации между армянами и азербайджанцами 1987 – 1991 гг.; период активного ведения вооруженными силами боевых действий 1992 – 1994 гг.); Ферганские погромы 1989 г.; Ошские события 1990 г. (межнациональный конфликт между киргизами и узбеками); Армянский погром в Баку 1990 г. (межнациональный конфликт между азербайджанцами и армянами); массовые беспорядки в Душанбе 1990 г. (межнациональный конфликт между таджиками и армянами); Грузино-абхазский конфликт 1992 – 1993 гг. и т. д. [4].

3. Проникновение на территорию российского государства членов террористических группировок, насыщение ячеек таковых организаций иммигрантами из стран ближнего зарубежья. Население Таджикистана, Узбекистана, Киргизии сегодня является одной из

приоритетных целей деятельности вербовщиков международных террористических организаций.

Исключительная важность обозначенных проблем определяет актуальность выработки эффективной тактики доказывания по делам об административных правонарушениях рассматриваемой категорией граждан за различные нарушения режима пребывания в России. Пресечение административных правонарушений в рассматриваемой сфере, безусловно, представляет собой механизм реализации государственной политики в сфере внутренних дел, нацеленный на обеспечение контроля передвижений и пребывания мигрантов на территории России и, как одно из следствий, обеспечение способности органов внутренних дел при выполнении правоохранительных функций оперативно идентифицировать личность ИГ и ЛБГ, находящихся на территории российского государства.

Одним из основных мероприятий, осуществляемых территориальными органами МВД России в рассматриваемом направлении, является в первую очередь деятельность сотрудников подразделений по вопросам миграции, а также участковых уполномоченных полиции по выявлению ИГ и ЛБГ, нарушивших режим пребывания в Российской Федерации. Как правило, миграционные правонарушения выражаются в самовольном изменении ИГ и ЛБГ порядка выбора места пребывания или жительства, т. е. в фактическом проживании не по месту регистрации, или в отсутствии разрешительно-визовых документов, подтверждающих законность их пребывания в России. Законодателем предусмотрена административно-правовая санкция за нарушение ИГ и ЛБГ правил въезда в Российскую Федерацию либо режима пребывания (проживания) в России (ст. 18.8 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ)) [1].

Практическое воплощение выявления административных правонарушений, предусмотренных указанной статьёй КоАП РФ, раскрывается в следующих ситуациях. Во-первых, при выявлении сотрудником полиции ИГ и ЛБГ в жилом помещении (квартире) или нежилом помещении (чердачное, подвальное и др.) – в случае объективного наличия признаков обустройства нежилого помещения для проживания. Иностранец предъявляет документы о постановке на миграционный учет не по адресу помещения, где он был выявлен, а в ином жилом помещении (отрывная часть бланка уведомления о прибытии ИГ и ЛБГ в место пребывания). Возникновение данной ситуации свидетельствует о наличии в действиях иностранных граждан административного правонарушения, предусмотренного ч. 1 ст. 18.8 КоАП РФ.

Во-вторых, в случае выявления сотрудником полиции ИГ и ЛБГ в жилом помещении (квартире) или нежилом помещении (чердачное, подвальное и др.) – в случае объективного наличия признаков обустройства нежилого помещения для проживания. Иностранец не предъявляет документов, подтверждающих право на пребывание (проживание) в Российской Федерации. При возникновении подобной ситуации возникает ситуация с наличием в действиях иностранного гражданина состава административного правонарушения, предусмотренного ч. 2 ст. 18.8 КоАП РФ.

Учитывая актуальность контрольно-надзорной деятельности правоохранителей за миграционными процессами в городах федерального значения – Москве и Санкт-Петербурге, законодатель предусмотрел более серьезные административно-правовые санкции для правонарушителей, предусмотренные соответственно ч. 3 и ч. 3.1 ст. 18.8 КоАП РФ. Следует подчеркнуть, что административно-правовая санкция за совершенные правонарушения по ст. 18.8 КоАП РФ предусматривает не только административный штраф, но и административное выдворение за пределы Российской Федерации в качестве административного наказания.

Очевидно, что выявлению административных правонарушений, предусмотренных статьёй 18.8 КоАП РФ, предшествует получение сотрудниками полиции информации о местах компактного проживания ИГ и ЛБГ, иными словами, о местах возможного совершения подобных административных правонарушений. Получение такого рода информации осуществляется посредством организации служебной деятельности по различным направлениям. После выявления вышеуказанных административных правонарушений возникает законодательно определенная потребность в выяснении всех обстоятельств по делу

об административном правонарушении (ст. 26.1 КоАП РФ) и сборе доказательств, позволяющих объективно установить наличие либо отсутствие события, состава административного правонарушения и виновность лица, привлекаемого к административной ответственности. Необходимо отметить, что процесс доказывания должен быть выстроен тактически грамотно ввиду того, что распространенным аргументом ИГ и ЛБГ, в отношении которых осуществляется производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 18.8 КоАП РФ, в части их пребывания (проживания) не по месту регистрации, является их массовое объяснение о том, что на момент проведения сотрудниками полиции контрольных мероприятий по соблюдению миграционного законодательства указанные иностранные граждане находились в гостях, а не проживали по данному адресу.

Тактика сбора доказательственной базы по делам об административных правонарушениях рассматриваемой категории граждан направлена на максимальный охват источников получения неопровержимых доказательств по делу об административном правонарушении. Как правило, это опрос лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении.

В случае отрицания своей вины и использования обозначенного выше варианта аргументации пребывания в помещении на момент проведения проверки рекомендуется задать ИГ и ЛБГ перечень уточняющих вопросов, раскрывающих его информированность о месте регистрации: адрес, ближайшая остановка общественного транспорта или станции метрополитена, этажность здания и др. Вопросы должны быть направлены на получение простых по своему содержанию сведений, способных косвенно указать на факт того, проживало ли лицо по месту его постановки на миграционный учёт. Также среди особенностей сбора доказательственной базы следует отметить:

1. Опрос лиц, находящихся в помещении, с целью получения от них сведений о длительности пребывания лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, по адресу выявления. Обнаружение личных вещей лица по адресу выявления, фиксация протоколом осмотра места происшествия.

2. Опрос соседей в целях получения сведений об их осведомленности о факте проживания (или об отсутствии такового факта) лица, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении по адресу выявления.

3. Использование видеоматериалов с камер видеонаблюдения, в частности с подъездной камеры видеонаблюдения (если местом выявления является квартира, подвальное или чердачное помещение) в целях фиксации неоднократности и систематичности прибытия по адресу выявления ИГ и ЛБГ, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении, а также времени суток и временных периодов между прибытиями и убытиями лица.

4. Использование видеоматериалов с камер видеонаблюдения, установленных жителями на лестничных площадках (при наличии) в обозначенных целях.

5. Опрос персонала ближайших магазинов и иных коммерческих организаций, являющихся местами притяжения населения на предмет систематичности их посещения лицом, в отношении которого ведется дело об административном правонарушении (целесообразно в случае, если место постановки на миграционный учет лица находится на значительном удалении от места его выявления).

Таким образом, применение максимально широкого арсенала источников получения доказательств является основой объективного установления факта наличия события административного правонарушения либо его отсутствия. При этом подлинность предъявленного ИГ и ЛБГ бланка уведомления (даже в случае признания им факта проживания не по месту регистрации) должна быть подтверждена, что отражается посредством приобщения к материалам дела об административном правонарушении результата запроса автоматизированной системы Центрального банка данных по учету иностранных граждан (далее – ЦБД УИГ). Следует подчеркнуть, что информационное обеспечение деятельности органов внутренних дел в сфере миграции исследуется различными специалистами [5] и является одним из приоритетных административно-правовых средств обеспечения национальной безопасности.

Второй практический кейс – это ситуация, в которой ИГ и ЛБГ не предъявляет соответствующие документы, он сопряжен с принятием связанных с интенсивным использованием имеющихся в системе МВД России возможностей информационного обеспечения мер к установлению личности иностранца, в том числе с помощью автоматизированных дактилоскопических информационных систем (далее – АДИС). Следующим за идентификацией личности иностранного гражданина этапом в данном случае является запрос информации, аккумулированной в ЦБД УИГ и ППО «Территория», позволяющих определить наличие или отсутствие права на пребывание ИГ и ЛБГ в Российской Федерации.

При наличии такого права его деяния квалифицируются, исходя из нарушенного данным гражданином порядка постановки на миграционный учёт или проживания не по месту регистрации (в зависимости от конкретного случая). Тактика доказывания в данном случае раскрывается по приведенному в настоящей статье алгоритму. В противном случае, если к моменту проверки миграционного режима у ИГ и ЛБГ отсутствовало законное право на пребывание в России (зачастую в связи с тем, что установленный законодательством срок истёк), его действия квалифицируются как административное правонарушение, предусмотренное ч. 1.1 (при выявлении административного правонарушения в городах федерального значения) либо по ч. 3.1 ст. 18.8 КоАП РФ. Также целесообразно внимательно изучить информацию, представленную ЦБД УИГ и иными информационными ресурсами, на предмет объективного подтверждения законности въезда ИГ и ЛБГ на территорию России ввиду того, что незаконное пересечение Государственной границы Российской Федерации является уже уголовно наказуемым деянием.

Таким образом, эффективность доказывания по делам об административных правонарушениях, предусмотренных ч. 1.1 и 3.1 ст. 18.8 КоАП РФ, определяется достаточностью информационного обеспечения деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России.

Помимо вышеуказанных причин, вовлечению России в различные союзы и объединения в целях построения взаимовыгодных партнерских отношений в сфере экономики на постсоветском пространстве, а также наличию ранее сложившихся устойчивых международных связей сопутствует, в том числе, предоставление множества привилегий для мигрантов из стран ближнего зарубежья. В совокупности с ролью ведущей экономики на постсоветском пространстве данный факт определяет привлекательность российского государства для мигрантов из указанных стран.

Потенциал распространения идеологии экстремизма, инфильтрации террористических организаций, роста преступности требует от органов внутренних дел системной и интенсивной работы в направлении выявления административных правонарушений в сфере миграции и доказывания по делам об административных правонарушениях, связанных с нарушениями режима пребывания иностранцев на территории российского государства.

Эффективность деятельности органов внутренних дел в данном направлении требует тактически правильной организации доказывания, сопряженной с вовлечением максимально возможного количества законных источников получения объективных допустимых доказательств.

### **Список литературы**

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (действующая редакция) [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.06.2020).
2. Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 115-ФЗ (действующая редакция) «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.06.2020).
3. Договор о Евразийском экономическом союзе (Подписан в г. Астане 29 мая 2014 г.) (действующая редакция) [Электронный ресурс]. URL:<http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 18.06.2020).

4. Колпаков П.А., Носов А.А. Экстремистские установки среди иностранных граждан некоторых стран ближнего зарубежья, пребывающих на территории России: исторический аспект проблемы и обеспечение государственной безопасности // Образование и наука в России и за рубежом. 2019. № 10. С. 96 – 104.

5. Столярова З.Н. Этапы становления и развития информационного обеспечения деятельности органов государственного управления в паспортно-визовой сфере // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2013. № 33. С. 133 – 144.

6. Официальный сайт МВД России [Электронный ресурс]. URL: <https://it.mvd.ru/sections/67/items/6063> (дата обращения: 13.03.2020).

7. Официальный сайт ЕАЭС [Электронный ресурс]. URL: <http://www.eaeunion.org/#about> (дата обращения: 18.06.2020).

*Об авторах:*

СТОЛЯРОВА Зинаида Николаевна – кандидат юридических наук; член Национальной ассоциации административистов России; подполковник полиции; доцент кафедры управления деятельностью подразделений обеспечения охраны общественного порядка центра командно-штабных учений ФГКОУ ВО «Академия управления МВД России» (Россия, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д.8); SPIN-код: 2488-9735; e-mail: zina\_adyunkt@mail.ru

КОЛПАКОВ Петр Александрович – кандидат исторических наук; капитан полиции; инспектор организационно-аналитического отдела ФГКОУ ВО «Академия управления МВД России» (Россия, г. Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, д.8); SPIN-код: 1054-5704; e-mail: 1kolpakov1@rambler.ru

## **CURRENT PROBLEMS OF ATTRACTING FOREIGN CITIZENS AND STATELESS PERSONS ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY IN THE CONTEXT OF THREATS TO NATIONAL SECURITY**

**Z.N. Stolyarova, P.A. Kolpakov**

Academy of management of the MIA of Russia, Moscow

This article discusses the features of collecting evidence when detecting violations of the rules of entry and stay (residence) of foreign citizens and stateless persons on the territory of the Russian Federation as one of the threats to national security. The article analyzes the most pressing issues related to the identification of evidence of administrative violations committed by foreigners in the field of migration.

**Keywords:** *administrative responsibility, administrative legal relations, proceedings on an administrative offense, national security, foreign citizen and stateless person, internal Affairs bodies.*

*About authors:*

STOLYAROVA Zinaida Nikolaevna – PhD; a member of the National Association administratyvistiv Russia; Lieutenant-Colonel of police; associate Professor of management units ensure the protection of public order of the center of command and staff exercises Academy of management of MIA of Russia (Russia, Moscow, St. Z. and A. Kosmodem'yanskikh, 8); SPIN-code: 2488-9735; e-mail: zina\_adyunkt@mail.ru

KOLPAKOV Peter Alexandrovich - candidate of historical Sciences; police captain; inspector of the organizational and analytical Department of the Academy of management of MIA of Russia (Russia, Moscow, St. Z. and A. Kosmodem'yanskikh, 8); SPIN-code: 1054-5704; e-mail: 1kolpakov1@rambler.ru

Столярова З.Н., Колпаков П.А. Актуальные проблемы привлечения иностранных граждан и лиц без гражданства к административной ответственности в контексте угроз национальной безопасности // Вестник ТвГУ. Серия: Право. 2020. № 3 (63). С. 49 – 57.